

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2009

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

Le previsioni rappresentate nel Budget economico analitico dello Stato si basano, come anticipato nella parte prima del presente documento, sul principio della competenza economica e su una triplice prospettiva di rappresentazione:

- **natura dei costi previsti**, stabilita in base al piano dei conti;
- **responsabilità organizzativa**, stabilita in base ai **centri di responsabilità amministrativa** (strutture dirigenziali generali di primo livello) e ai sottostanti **centri di costo** (strutture dirigenziali generali riferibili a ciascun centro di responsabilità);
- **destinazione dei costi**, rappresentata dalle finalità perseguite rispetto alle quali ciascuna struttura è chiamata ad operare per il raggiungimento dei risultati, espresse in termini di **Missioni** e sottostanti **Programmi**.

Il Budget economico, inoltre, si articola in:

1. **COSTI PROPRI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**; sono i costi di funzionamento delle Amministrazioni centrali dello Stato, la cui previsione è formulata direttamente dai centri di costo (corrispondenti alle Direzioni Generali), e corrispondono al valore monetario delle risorse umane e strumentali (*beni e servizi*) direttamente impiegate nell'anno per lo svolgimento dei compiti istituzionali; tale previsione adotta il criterio della **competenza economica**, che differisce da quello adottato nel Bilancio di previsione finanziario, dove sono allocate le risorse finanziarie da spendere nell'anno (*spese*). In particolare:
 - Il valore delle risorse umane e strumentali da utilizzare nell'anno di Budget può non coincidere con l'ammontare delle risorse finanziarie spendibili nello stesso periodo per l'acquisizione delle risorse in oggetto; in tali casi si parla di **disallineamenti temporali** fra costi e spese.

Esempi:

- *Quando si acquisiscono beni patrimoniali (quelli destinati ad un utilizzo pluriennale: Hardware, mobilio, immobili di proprietà, ...), nel Bilancio finanziario sono allocate tutte le risorse necessarie all'acquisizione dei beni, mentre nel Budget economico viene inclusa solo la quota di ammortamento annuale, determinata in base alla vita utile presunta del bene, e corrispondente ad una frazione del valore del bene*

- Le risorse finanziarie spendibili nell'anno per l'acquisizione delle risorse umane e strumentali possono essere in taluni casi allocate nel bilancio finanziario su una struttura organizzativa diversa da quella che utilizzerà le risorse stesse e che, quindi, rileverà i relativi costi nel Budget economico; in tali casi si parla di **disallineamenti strutturali** fra costi e spese.

Esempi:

- *Le risorse finanziarie per il pagamento delle retribuzioni del personale assegnato in comando presso altre amministrazioni dovrebbero essere allocate sul Bilancio finanziario delle Amministrazioni che quel personale utilizza, così come i rispettivi costi; in molti casi, tuttavia, le risorse finanziarie continuano a gravare sul Bilancio finanziario delle amministrazioni di provenienza, mentre i costi sono rilevati nel Budget economico delle amministrazioni riceventi*
- *Le risorse finanziarie relative ai cosiddetti "costi condivisi", come la formazione a carattere generale per tutto il personale di una amministrazione, che nel Bilancio finanziario sono attribuite ad un'unica struttura, mentre nel Budget economico i relativi costi sono attribuiti ai centri di costo che beneficiano di tale formazione.*

2. **COSTI DISLOCATI (Trasferimenti)**, sono le risorse finanziarie che lo Stato prevede di trasferire ad altre amministrazioni pubbliche (enti pubblici, enti territoriali), a organismi internazionali, alle famiglie o ad istituzioni private; si tratta quindi di tutte quelle forme di finanziamento che lo Stato concede a terzi ed a cui non corrisponde, per le Amministrazioni che li erogano, alcuna controprestazione; gli importi esposti nel Budget economico, in questo caso, coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario
3. **ONERI FINANZIARI**, ossia la previsione degli interessi che lo Stato prevede di corrispondere nell'anno per il finanziamento dei suoi fabbisogni, attuato prevalentemente con l'emissione di titoli del debito pubblico; tali costi, per la loro natura, non possono essere attribuiti alle singole Amministrazioni e, pertanto, non sono previsti nel Budget dai centri di costo interessati; anche in questo caso gli importi esposti nel Budget economico coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.

4. **FONDI DA ASSEGNARE**, che comprendono i fondi di riserva, i fondi speciali (oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di approvazione) ed altri fondi da ripartire. Si tratta di risorse finanziarie la cui destinazione finale sarà stabilita solo al momento della loro assegnazione, in corso d'anno, in base a sopravvenute esigenze gestionali o all'approvazione di provvedimenti legislativi; anche in questo caso gli importi esposti nel Budget economico coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.

Non sono, infine, inclusi nel Budget economico gli stanziamenti del bilancio finanziario relativi ai rimborsi e alle restituzioni di imposte ai cittadini ed alle imprese, ai rimborsi della quota capitale (*esclusi gli interessi*) dei prestiti contratti dallo Stato e, in genere, a regolazioni contabili e altre poste rettificative del bilancio finanziario, in quanto relativi a spese che, pur rientrando naturalmente nel calcolo del fabbisogno da finanziare per l'anno da parte del bilancio dello Stato, non hanno alcun corrispettivo di natura economica.

Le previsioni relative ai **COSTI PROPRI** devono essere sempre formulate **in coerenza** con le corrispondenti previsioni finanziarie, pur tenendo conto dei diversi criteri applicati e delle differenze fra i due tipi di valori che sono state illustrate in precedenza; i costi del Budget presentato 2009, quindi, devono trovare riscontro nelle risorse finanziarie di cui al Disegno di Legge di Bilancio 2009.

La coerenza fra previsioni economiche e previsioni finanziarie va intesa come necessità da parte dei centri di costo di tener conto dell'ammontare di risorse finanziarie di cui potranno disporre per finanziare i propri costi di funzionamento e delle disposizioni¹ finalizzate al contenimento della spesa e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, riducendo, laddove necessario, i **costi** di natura **discrezionale** mantenendo, invece, invariate le previsioni dei **costi** ritenuti **incomprimibili** perché legati ad obblighi già assunti dall'Amministrazione o allo svolgimento di funzioni essenziali ed irrinunciabili.

I **costi di natura discrezionale**, in altre parole, dovrebbero essere previsti ed esposti solo nel rispetto delle disposizioni sul contenimento della spesa e solo se coperti da adeguate risorse finanziarie, mentre, le previsioni relative ai **costi incomprimibili** devono essere esposte a prescindere dalla esistenza di risorse finanziarie sufficienti alla loro copertura.

¹ Tali disposizioni possono derivare sia da circolari e decreti del Ministero dell'Economia e delle finanze sia da norme primarie (leggi finanziarie o altre leggi)

In questo modo il Budget dovrebbe rappresentare le effettive esigenze in termini di risorse umane, beni e servizi dei centri di costo rapportate alle disponibilità finanziarie e nel rispetto delle disposizioni in materia di contenimento e gestione della spesa.

In tema di previsioni finanziarie ed economiche per l'anno 2009, particolare rilievo assume il varo di due Decreti Legge:

- il D.L. n. 112/2008, convertito con la Legge n. 133/2008, che ha introdotto importanti innovazioni nel processo di programmazione del Bilancio dello Stato stabilendo, fra l'altro, una dotazione finanziaria a legislazione vigente per il triennio 2009-2011 per ciascuna Missione e per ciascun Ministero (*plafond*);
- il D.L. n. 85/2008, convertito con la Legge n. 121/2008, che ha applicato quanto già previsto dai commi 376 e 377 della Legge n. 244/2007 (Legge finanziaria 2008) in merito alla riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, che sono passate dalle 18 della scorsa legislatura alle 12 attuali.

Le importanti novità previste dai due decreti e il loro impatto sulle previsioni 2009 sono stati già illustrati nella parte prima del presente documento ai paragrafi 3, 4 e 5, ai quali si rimanda per eventuali approfondimenti, limitandosi in questa sede a richiamare di seguito alcuni degli aspetti di maggior rilievo.

- gli estesi interventi di riorganizzazione previsti dal D.L. n. 85/2008, che ha accorpato 10 dei 18 ministeri operanti nella scorsa legislatura in 4 nuovi ministeri (Sviluppo economico; Lavoro, salute e politiche sociali; Infrastrutture e trasporti; Istruzione, università e ricerca), unitamente ad altri interventi di riordino decisi precedentemente all'interno di singole amministrazioni (Ministero per i Beni e le attività culturali) hanno comportato la **necessità di ridefinire sia i Centri di Responsabilità amministrativa del bilancio finanziario sia i Centri di costo**, che costituiscono le componenti di riferimento fondamentali della contabilità economica analitica, in tempo utile per procedere alla predisposizione del Disegno di Legge di Bilancio 2009 e del Budget presentato 2009; nelle more dell'approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione e del completamento dei processi di riordino **tali strutture devono essere considerate provvisorie** e suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti; per il Budget dei nuovi Ministeri si è istituito, provvisoriamente, un centro di costo unico in corrispondenza di ciascun Centro di responsabilità.
- si è proceduto ad una attenta **rivisitazione dei Programmi** da applicare alle previsioni

economiche e finanziarie 2009, sia per tenere conto della nuova organizzazione del Governo sia per affinare e migliorare la struttura del programmi definita nel 2008, che costituiva il primo anno di applicazione della nuova classificazione;

- le modifiche ai Programmi e alle strutture organizzative hanno comportato, ovviamente, **notevoli difficoltà tecniche e organizzative** nella formulazione delle previsioni 2009 relative ai costi di funzionamento di strutture nuove ma non ancora definite in termini di dotazioni di risorse umane – dirigenziali e non - e strumentali. In questi casi i costi sono stati stimati a livello di Centro di Responsabilità e avendo come unico riferimento gli stanziamenti finanziari assegnati dal Disegno di Legge di Bilancio 2009; la loro quantificazione e l'applicazione del criterio della competenza economica può essere stata, quindi, non del tutto rigorosa;
- il Budget presentato 2009 è messo a confronto con le previsioni aggiornate per l'anno 2008 – Budget rivisto -, ma **il confronto dei dati 2009 con quelli degli anni precedenti presenta significative limitazioni** a causa di quanto detto ai punti precedenti. Per tale motivo i valori 2008 dei Ministeri oggetto di ristrutturazione, presenti in alcune tabelle nelle pagine che seguono, sono il risultato di una elaborazione basata sulla confluenza delle vecchie strutture nelle nuove.

2. MODALITA' DI RAPPRESENTAZIONE DEI DATI

Il Budget dello Stato espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento; per la rappresentazione di tali costi, anche per l'anno 2009, il documento contiene un insieme di tavole espositive dei dati economici, secondo le diverse ottiche previste dal Sistema.

Le tavole, che di seguito vengono commentate, indicando anche le relazioni intercorrenti fra di esse, possono essere, in considerazione dei diversi livelli di interesse, suddivise in due gruppi:

- Tavole riepilogative a livello Stato, che forniscono una visione d'insieme di tutti i valori economici gestiti dal Sistema di contabilità economica. I dati sono rappresentati, in successione, secondo la destinazione (o finalità) dei costi, la natura dei costi e la responsabilità organizzativa;
- Tavole riepilogative a livello Amministrazioni, che forniscono una visione sintetica, per ogni Ministero, sia delle finalità (con le tabelle descrittive delle Missioni e dei Programmi) sia dei costi riferibili ai rispettivi centri di costo e sono inserite a completamento delle tavole a livello Stato.

2.1 Analisi dei costi a livello Stato

2.1.1 Destinazione dei costi

Dal punto di vista della destinazione dei costi le tavole riepilogative a livello Stato espongono:

- **il valore complessivo dei costi delle Amministrazioni centrali e dei costi riferibili allo Stato nel suo complesso per tutte le Missioni e i Programmi individuati;**
- **il valore dei costi propri delle Amministrazioni centrali rispetto al totale dei Programmi di pertinenza dell'Amministrazione**, con evidenza distinta dei costi relativi ai Programmi trasversali:
 - *Indirizzo politico*, destinato ad accogliere gli oneri derivanti dall'insieme delle attività che caratterizzano, in particolare, il centro di costo relativo al Gabinetto del Ministro (rappresentano un di cui del totale);
 - *Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza*, destinato ad accogliere esclusivamente gli oneri derivanti dallo svolgimento dell'attività di supporto al funzionamento generale dell'Amministrazione (rappresentano un di

cui del totale);

- **la riconciliazione con gli stanziamenti in conto competenza del Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2009.**

2.1.2 Natura di costo

Dal punto di vista della natura delle risorse impiegate, le tavole riepilogative a livello Stato distinguono:

- **costi propri delle Amministrazioni centrali dello Stato**, ossia il valore delle risorse umane e strumentali previste da ciascuna Amministrazione nella realizzazione dei programmi di pertinenza, esposti per aggregati di costo:
 - *personale*, nelle sue componenti: retribuzioni ed altri costi del personale;
 - *costi di gestione*, ripartiti in beni di consumo, acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi, altri costi;
 - *costi straordinari e speciali* comprensivi dei costi previsti per servizi finanziari, dei costi straordinari e dell'esborso da contenzioso;
 - *ammortamenti*.
- **costi riferibili allo Stato nel suo complesso**, che includono:
 - *gli oneri finanziari*, ossia la previsione degli oneri derivanti dal ricorso al mercato per il finanziamento dello Stato nel suo complesso, principalmente attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico; tali costi, per la loro natura, non possono essere attribuiti alle singole Amministrazioni e, pertanto, non sono previsti nel Budget dai centri di costo interessati;
 - *i costi dislocati*, ossia le risorse finanziarie che si prevede di trasferire dalle Amministrazioni centrali dello Stato ad altri organismi e che solo presso questi ultimi assumeranno la configurazione di costo; si tratta quindi di tutte quelle forme di finanziamento che lo Stato concede a terzi ed a cui non corrisponde, per le Amministrazioni che li erogano, alcuna controprestazione; sono articolati nelle tre voci seguenti, corrispondenti ad altrettante voci del piano dei conti:
 - *trasferimenti correnti*;
 - *contributi agli investimenti*;
 - *altri trasferimenti in c/capitale*.
 - *i fondi da assegnare* comprendono i *fondi di riserva*, i *fondi speciali* (oneri derivanti

da provvedimenti legislativi in corso di approvazione) ed *altri fondi da ripartire*. La caratteristica distintiva delle relative risorse finanziarie è che se ne conoscerà la destinazione finale e la struttura fruitrice solo al momento dell'assegnazione, infatti, in corso d'anno, in base alle esigenze gestionali o all'approvazione di provvedimenti legislativi, le risorse finanziarie saranno assegnate alle Amministrazioni che le utilizzeranno.

2.1.3 Responsabilità organizzativa

Dal punto di vista della responsabilità organizzativa, le tavole riepilogative espongono il totale delle previsioni dei costi propri e dei costi dislocati a livello Stato distinti per Amministrazione.

2.2 Analisi dei costi a livello Amministrazione

2.2.1 Destinazione dei costi

Dal punto di vista della destinazione dei costi, le tavole riepilogative a livello Amministrazione espongono:

- la descrizione delle Missioni e dei Programmi con le sottostanti attività di pertinenza della singola Amministrazione;
- il valore complessivo dei costi propri dell'Amministrazione e dei costi dislocati per tutti i Programmi ad essa riferibili;
- il valore dei costi propri per tutti i Programmi di competenza di ciascuna Amministrazione.

2.2.2 Natura di costo

Dal punto di vista della natura dei costi, le tavole sono dirette soprattutto alla rappresentazione dei costi propri dei centri di costo (distinti, come per le tavole riepilogative a livello Stato, in *personale*, *costi di gestione*, *costi straordinari e speciali* e *ammortamenti*) per i Ministeri che non hanno subito processi di riorganizzazione e per centri di responsabilità per quelli ristrutturati.

2.2.3 Responsabilità organizzativa

Dal punto di vista della responsabilità organizzativa, le tavole riepilogative espongono il totale dei costi a livello di Amministrazione, distinti per centro di responsabilità e centro di costo.